

УДК 94(47)"19"

## ЗЕМСТВА КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ

*И.Б. Сидорова*

### Аннотация

В данной статье показано, как возросло сотрудничество местного самоуправления с государством в начале XX века (с 1906 года). Выделены основные направления взаимодействия, прежде всего в сфере общего и профессионального обучения, общественной агрономии. Показан рост государственных пособий в бюджете земств и отношение к ним земских деятелей.

В широком спектре земской проблематики вопрос о взаимоотношениях органов местного самоуправления с государственной властью занимает одно из ведущих мест. Он рассматривается с позиций различных теорий местного самоуправления, в политическом плане – с точки зрения выражения интересов самодержавия, классов (сословий) и партий, а также в контексте изучения практической земской деятельности. В дореволюционную эпоху он освещался в работах правоведов, историков, государственных и политических деятелей, самих земских работников. Хорошо известно мнение С.Ю. Витте о принципиальной несовместимости самодержавия и земства и, как следствие этого, – постоянной взаимной борьбе<sup>1</sup>. В либеральной традиции господствовало убеждение, что исключительно вопреки постоянным притеснениям со стороны государства земства добивались успехов в своей деятельности. В леворадикальной марксистской публицистике заявлялось о полном подавлении земств государственной машиной. Обращение к данной теме В.И. Ленина было обусловлено выдающимся значением земства как оплота либерального движения до того времени, пока не возникли партии кадетов и октябристов после издания манифеста 17 октября 1905 года. В дальнейшем интерес к земству он не проявлял<sup>2</sup>. Учитывая негативное отношение Ленина к либералам, не приходится удивляться его саркастическим высказываниям в адрес защитников земства, постоянному подчеркиванию дворянско-помещичьего состава гласных, что должно было свидетельствовать о его практической бесплодности. Ленин не скрывал пренебрежительного отношения к «пятому колесу в телеге русского государственного управления»<sup>3</sup>. Его подход лег в основу советской историографии, пе-

<sup>1</sup> Витте С.Ю. Самодержавие и земство. – СПб., 1908. – С. 197.

<sup>2</sup> Чернуха В.Г. В.И. Ленин о земстве // В.И. Ленин и проблемы истории. – Л., 1970. – С. 285.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 5. – С. 35, 68–69.

решотр многих положений которой происходит в последние десятилетия. Так, фактически опровергнуто утверждение об усилении зависимости местного Самоуправления от царской администрации после издания Положения о земских учреждениях» 1890 г., о якобы постоянно нараставшем стеснении бюрократией земской деятельности. Показаны реальные масштабы конфликтов, возникавших на почве финансовых споров между губернской администрацией и земством, пути их разрешения, и в целом признана преувеличенной степень противостояния земства и государственной власти<sup>1</sup>.

В немногочисленных работах о земстве Казанского края подчеркивается постоянное стремление царизма к подавлению земства, конфликтность их отношений. Довольно много сделано для выяснения политических взглядов и деятельности гласных<sup>2</sup>. Интересен вывод о том, что «несмотря на численное превосходство дворянского элемента в земских «верхах», Казанское земство эпохи контрреформ так и не стало более послушным администрации, а со временем даже оказалось в оппозиции правительству и бюрократии» (имеются в виду 1904–1905 гг.)<sup>3</sup>. Прозвучало справедливое, хотя и не получившее развернутой аргументации суждение о довольно широком развитии в нашем земстве принципов демократизма и гласности<sup>4</sup>. Главное в современных работах – это признание большого значения практической земской деятельности<sup>5</sup>. Хронологически гораздо больше изучена вторая половина XIX века – начало XX века (до 1905 года включительно), последующий же период до сих пор называется «полосой реакции», временем воцарения в земстве правых элементов<sup>6</sup>, что, на наш взгляд, отражает старый подход к земству. Необходимость более подробного и объективного рассмотрения последнего десятилетия земской истории диктует постановку одного из малоизученных и вместе с тем принципиально важных вопросов – о характере взаимоотношений земств Казанской губернии с государственной властью.

Позиция властей осталась неизменной к лицам, заподозренным в антиправительственной деятельности, – их ждало увольнение с любой выборной или назначаемой земской должности, отказ в приеме на работу. В 1905–1906 гг. имели место факты ареста некоторых земских служащих и даже председателя Спасской уездной управы В.П. Геркена. Последний получил взыскание в дисциплинарном порядке, т. к. принял на должность секретаря управы человека,

<sup>1</sup> См.: Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половины XIX – начало XX в.). – М., 2001; Земский феномен: Политологический подход. – Slavic reasearch center Hokkaido University. – Саррого, 2001; Верецагин А.Н. Земский вопрос в России: политико-правовые аспекты. – М., 2002; Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). – Екатеринбург, 2004 и др.

<sup>2</sup> См.: Низамова М.С. Казанское земство в конце XIX – начале XX в.: местное самоуправление и земское общественное движение: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Казань, 1995; Айнутдинова Л.М. Либеральное движение в Казанской губернии (1900–1917 гг.). – Казань, 2003.

<sup>3</sup> Низамова М.С. Указ. соч. – С. 11.

<sup>4</sup> Абрамов В.Ф. Организация земских учреждений и их органов (по материалам Среднего Поволжья) // Советское государство и право. – М., 1991. – № 8. – С. 141.

<sup>5</sup> См.: Абрамов В.Ф. Земство, народное образование и просвещение // Вопросы истории. – 1998. – № 8; Железнякова Ю.Е. Земская школа Казанской губернии: 1865–1917 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Казань, 2002; Старостин В.А. Роль земств в аграрном развитии Казанской губернии в 1906–1914 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Казань, 2004.

<sup>6</sup> Черняк Э.В. Земское самоуправление в России (на примере Казанской губернии). 1864 – март 1918. – Казань, 2005. – С. 152, 153.

чью кандидатуру дважды отклонил губернатор, поскольку тот ранее имел судимость за политическое преступление. В.П. Геркена обвинили в сочувствии и потворстве лицам, обвиненным в пропаганде революционного насилия<sup>1</sup>. После 1906 года инциденты такого рода стали редким исключением, в отличие от трений и конфликтов, возникавших на почве практической земской деятельности. Журналы Казанского губернского по земским и городским делам присутствия, сохранившиеся в Национальном архиве РТ, – прекрасный источник для изучения столкновений интересов частных лиц и учреждений, в том числе земских и государственных. Не останавливаясь сейчас на этом интересном сюжете, заметим, что всё же не разногласия определяли в это время взаимоотношения земств Казанской губернии с государственной властью. Революция 1905–1907 гг. изменила политическую обстановку в стране. Ушла в прошлое эпоха, когда определяющую роль в правительстве играли такие противники земства, как Д.А. Толстой, Д.С. Сипягин, В.К. Плеве и им подобные. На очередной сессии Казанского губернского земского собрания 1 декабря 1911 года председатель управы Н.А. Мельников справедливо заметил, что со времени вступления на высокий пост П.А. Столыпина «совершенно изменилось отношение правительств к земству... П.А. Столыпин взглянул на земских деятелей с необходимым доверием... Местные люди и местные учреждения были признаны опорой правительства»<sup>2</sup>. Обзору главных направлений сотрудничества земств Казанской губернии с государством в новых социально-политических условиях с 1906 года до начала первой мировой войны посвящается данная статья.

Источниками послужили документы из Национального архива РТ и опубликованные материалы – постановления, протоколы, сметы губернского и уездных земских собраний, доклады управ, а также периодическая печать.

Кроме благоприятного для земств общеполитического курса позитивную роль сыграл такой немаловажный фактор, как состав земских собраний Казанской губернии: социальное положение и взгляды абсолютного большинства гласных делали совершенно естественной установку на сотрудничество с государственной властью<sup>3</sup>. Как отмечал известный дореволюционный историк земства Б.Б. Веселовский, для Казанской губернии вообще был не характерен сколько-нибудь серьезный уклон земцев как в сторону политической оппозиции, так и, наоборот, – реакции 1906–1907 гг.<sup>4</sup>

Нужно признать недооцененную в литературе позитивную роль председателей земских собраний – губернских и уездных предводителей дворянства. В 1900–1910-е годы ими были А.М. Арцыбашев, С.А. Бекетов, А.Н. Боратынский, А.П. Горталов, А.А. Кропоткин, В.Г. Молоствов, маркиз В.А. Пауллуччи, А.Н. Плотников, Н.Д. Сазонов, П.М. Теренин, С.С. Толстой-Милославский,

<sup>1</sup> НАРТ. Ф. 419. Оп. 1. Д. 462.

<sup>2</sup> Постановления 47 очередного Казанского губернского земского собрания 1–20 декабря 1911 года. – Казань, 1912. – С. 2–3.

<sup>3</sup> О составе уездных и губернских гласных в 1892–1904 гг. см. в работе: *Низамова М.С.* Казанское земство в конце XIX – начале XX в.: местное самоуправление и земское общественное движение. Дис. ... канд. ист. наук. – Казань, 1995. – С. 34–40. Данные за 1907–1910 г. приведены в статье: *Сидорова И.Б.* Гласные Казанского губернского земского собрания в начале XX века // Социальная структура и социальные отношения в Республике Татарстан. – Казань, 2003. – С. 20–29.

<sup>4</sup> *Веселовский Б.Б.* История земства за 40 лет. Т. 4. – СПб., 1911. – С. 14, 74, 419–421.

князь П.Л. Ухтомский, Л.В. Эннатский, В.И. Якубович и некоторые другие. Большинство из них по праву могут считаться земскими деятелями. В целом роль дворян в земстве края была очень велика. В их среде было немало образованных, либерально-настроенных, хорошо знавших земское хозяйство людей, стремившихся к удовлетворению экономических и культурных потребностей населения.

Небезынтересно мнение земцев о законах, определявших деятельность местного самоуправления. Некоторые из них оценивались весьма положительно. Так, когда Тамбовское губернское земство предложило пересмотреть закон о земском страховании, на сессии Казанского губернского земства в январе 1909 г. было заявлено: в нем нет «ничего такого, что особенно стесняло бы свободу действий Казанского земства в дальнейшем развитии страхового дела, ибо самое Положение о страховании разработано в Министерстве после ревизии страхового дела Казанской губернии чиновником Министерства внутренних дел Савичем и в основу его положена постановка страхового дела именно в Казанской губернии...»<sup>1</sup>.

«Весьма удачным» в земской газете назывался закон 1895 года о дорожном капитале, благодаря которому «земское дорожное строительство развилось и встало на прочное основание»<sup>2</sup>. Препятствием для увеличения размеров сети и содержания проездных путей служил недостаток финансовых средств, который отчасти компенсировался большими казенными субсидиями во время проведения общественных работ в неурожайные годы<sup>3</sup>. Еще один успешно применявшийся закон – о земских кассах мелкого кредита 1904 года. По своим оборотам Казанская губернская касса мелкого кредита была на третьем месте в России в 1916 году. Её баланс вырос с 1.2 млн. рублей в момент открытия в 1909 году до 3 млн. рублей к 1914 году, а к сентябрю 1916 г. – 4.7 млн. руб. Важнейшей её задачей считалась помощь местным производственным и потребительским коллективам. При её содействии возникло 56 кредитных и ссудо-сберегательных товариществ, 61 потребительское общество, несколько уездных земских касс мелкого кредита. В 1916 г. она предоставляла средства 113 кредитным товариществам, 21 волостной кассе, 3 трудовым артелям, 3 сельскохозяйственным обществам и др.<sup>4</sup>

Самое значительное сотрудничество земств с государством развернулось в сфере народного образования. Но это произошло спустя 40 лет после учреждения земских органов. До этого государство в лице чиновников Министерства народного просвещения выступало лишь контролирующей силой. На уровне уездных и губернских училищных советов, в которые входили представители земств, между ними поддерживалась взаимосвязь. Инспекторы народных учи-

<sup>1</sup> Постановления Казанского губернского земского собрания 44 очередной сессии 7–26 января 1909 г. – Казань, 1909. – С. 545–546.

<sup>2</sup> Казанская газета. Еженедельное издание Казанского губернского земства. – 1911. – 5 марта. – № 10. – С. 4.

<sup>3</sup> Годовые ассигнования губернского земства на дорожное дело в 1906–1913 гг. составляли около 300 тыс. руб., а на выполнение общественных работ в кампанию 1911–1912 г. правительство выделило земству 5.5 млн. руб. См.: 1864–1914. Доклад Казанской губернской земской управы 85 чрезвычайному Казанскому губернскому земскому собранию. С кратким очерком деятельности Казанского губернского земства со времени его возникновения. – Казань, 1914. – С. 12, 22.

<sup>4</sup> Соловьев К. Мелкий кредит и кооперация // Казанский земский календарь на 1917 год. – Казань, 1916. – С. 2–3, 8.

лиц порой выступали на земских собраниях как представители учебного ведомства, противостоящего растущему земскому влиянию. Они следили за наймом и работой учителей, открытием и расширением земских училищ, комплектованием школьных библиотек. Государство не оказывало помощи в строительстве, оснащении и содержании земских училищ, даже в выделении дров из казенного леса на отопление школ. Тем не менее, земская школа в Казанской губернии, как и по всей России, успешно развивалась, и к началу XX века земские собрания вплотную подошли к постановке вопроса о введении всеобщего начального обучения. Важным предварительным условием этого явилось подробнейшее статистическое обследование обеспеченности Казанской губернии школами по состоянию на 1903/4 учебный год<sup>1</sup>, учреждение в 1903 году губернского земского школьно-строительного фонда имени императора Александра II для выдачи пособий на постройку новых и улучшение существующих училищных помещений, а также начало разработки «школьных сетей» по уездам для последующего составления общегубернской школьной сети. Кроме того, было возбуждено ходатайство об учреждении при Министерстве народного просвещения фонда в размере 1.5 млн. руб. для выдачи ссуд и безвозвратных пособий губернским земствам на введение всеобщего начального обучения<sup>2</sup>.

Фактически земства были подготовлены к осуществлению всеобщего образования, но препятствовала острая нехватка средств. Когда в 1906 году был обнародован проект закона о всеобщем обучении, подготовленный Министерством народного просвещения, с внесением в смету расходов 1907 года 6 млн. рублей, некоторые земства, в том числе Казанское уездное, сразу же возбудили ходатайство о выделении пособия. Ответ поступил лишь после принятия закона 3 мая 1908 года, согласно которому государство взяло на себя выплату жалования земским учителям при условии заключения договора между уездным земством и Министерством народного просвещения о постепенном введении всеобщего начального обучения. В 1909 году 6 уездных земств (Казанское, Козмодемьянское, Лаишевское, Мамадышское, Чистопольское и Ядринское) получили на это субсидии в сумме 125058 рублей<sup>3</sup>. Управам пришлось по новым правилам составлять «школьные сети» уездов, финансовые планы поэтапного открытия и расширения училищ. Было много неясного, случались упущения и ошибки, Министерство возвращало проекты, которые надо было не только переделывать, но и повторно утверждать на земских собраниях, что естественно замедляло процесс. Большинство уездов Казанской губернии с 1910–1911 гг. стали получать пособия на выплату жалования учителям и законоучителям. На 1 мая 1911 г. казной было отпущено 450840 рублей на 1156 комплектов из 50 учащихся<sup>4</sup>.

С принятием закона 22 июля 1909 г. о школьно-строительном фонде имени Петра Великого при Министерстве народного просвещения все земства губер-

<sup>1</sup> Народное образование в Казанской губернии / Издание Статист. отделения Казан. губ. земской управы. Вып. 1–6. – Казань, 1905–1908.

<sup>2</sup> Доклад Комиссии народного образования 40 очередному Губернскому собранию. О введении в Казанской губернии всеобщего обучения и об образовании при Губернском земстве фонда имени императора Александра II. – Б.м., б.г. – С. 1–3.

<sup>3</sup> НАРТ. Ф. 81. Оп. 2. Д. 811. Л. 37-а об.–38.

<sup>4</sup> Казанская газета. – 1911. – 5 марта. – № 18. – С. 7.

нии ходатайствовали о получении безвозвратных субсидий и долгосрочных ссуд на строительство школьных зданий согласно утвержденной Министерством школьной сети. Благодаря этому с 1910–1911 гг. в Казанской губернии отмечены небывало высокие темпы ввода в строй новых школ и расширения старых. К сожалению, результаты этой деятельности остаются не выясненными, – обобщенных статистических данных нет. Революция 1917 года прервала работу органов местного самоуправления по введению всеобщего обучения, и она была замалчиваема в советскую эпоху.

В практике их взаимодействия с Министерством народного просвещения были и другие новшества. 7 июля 1913 г. вышел закон о пособиях на оборудование новых училищ письменными принадлежностями, учебниками, наглядными пособиями и пр., которым не преминули воспользоваться казанские земства. Они получили в хозяйственное заведование собственно министерские школы, а летом 1917 года и церковно-приходские. Земства были привлечены к составлению сети высших начальных училищ в уездах.

Хотя земства отнюдь не сократили, а увеличили свои расходы на народное образование, значительную долю ассигнований по этой статье в земских сметах составляли правительственные субсидии: в 1909 году в среднем по уездам Казанской губернии 17,8%<sup>1</sup>, в 1914 году – 60%<sup>2</sup>.

Школы для нерусского православного населения беспрепятственно включались в школьную сеть уезда, в отличие от школ для мусульман, поскольку здесь требовалось законодательное решение. Когда Казанская городская управа в 1909 г. включила так называемые «русско-татарские» училища в школьную сеть, Министерство её не утвердило. Земства со второй половины 1900-х гг. начали открывать свои русско-татарские училища, преодолевая большие трудности, с одной стороны, из-за бюрократических препон, с другой – из-за недоверия мусульманского населения. При этом они просили Министерство народного просвещения включить их в общую школьную сеть уездов с надлежащим ассигнованием от казны. Получив согласие относительно двух таких училищ, Мамадышское земское собрание в 1913 году приняло решение ходатайствовать о четырех новых русско-татарских училищах<sup>3</sup>, на следующий год еще об одном. Учебное ведомство не спешило с удовлетворением этих ходатайств. То же самое происходило в других уездах – Тетюшском, Спасском, Лаишевском, Царевококшайском, Чистопольском. Земство последнего в 1912 году высказалось за желательность составления школьной сети для мусульман<sup>4</sup>. Свияжское земство приняло соответствующее постановление в 1913 году<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> В Казанском уезде – 22%, в Козмодемьянском – 42.2%, Лаишевском – 10.2%, Мамадышском – 11.3%, Спасском – 1.5%, Чистопольском – 40%, Ядринском – 28.3%, в прочих – 0%. – НАРТ. Ф. 81. Оп. 2. Д. 811. Л. 37-а об. 38. Подсчет сделан нами – *И.С.*

<sup>2</sup> Максимум 71.7% в Цивильском уезде, минимум – 38.8% в Чебоксарском уезде. – НАРТ. Ф. 160. Оп. 1. Д. 1853. Л. 134.

<sup>3</sup> Постановления 49 очередного Мамадышского уездного земского собрания, сессии 1913 года и чрезвычайного 18 января 1913 года. – Мамадыш, 1914. – С. 20, 141, 194.

<sup>4</sup> *Сидорова И.Б.* Об отношении земств к народному образованию татар-мусульман // История государственности Республики Татарстан и современность. – Казань, 2000. – С. 87–91.

<sup>5</sup> Постановления 50 очередного Свияжского уездного земского собрания 22-24 сентября 1914 года и чрезвычайных собраний 12 апреля, 18 мая и 17 августа 1914 года. – Казань, 1915. – С. 255.

Существенный сдвиг в позиции Министерства народного просвещения произошел в 1914 году, когда 22 мая вышел циркуляр министра народного просвещения на имя попечителя Казанского учебного округа, доведенный затем до сведения директора народных училищ Казанской губернии и инспекции. Последней было предписано «озаботиться составлением школьных сетей инородцев, а предварительно, без замедления выяснить образовательные нужды инородцев и представить мотивированные ходатайства об открытии училищ на основании п. 1 отд. 9 закона 7 июля 1913 г.»<sup>1</sup>. Данный факт не получил освещения в научной литературе. Для земства он имел принципиальное значение как правительственная поддержка его собственных инициатив по открытию русско-татарских училищ. На земских собраниях чаще стали говорить о начальном обучении мусульман. Так, в докладе Школьной комиссии Лаишевского уездного земского собрания в ноябре 1915 года предлагалось, учитывая пожелания мусульманского населения, «поручить управе позаботиться составлением сети для татарских школ; войти в сношение с мусульманским населением; обратить внимание на первых порах на те селения, где есть помещения». Собрание поручило управе совместно со школьной комиссией «выработать способ решения вопроса о широком развитии школ русской грамоты среди татарского населения»<sup>2</sup>. Но старые препятствия на пути открытия земской татарской школы сохраняли свою силу, о чем с горечью говорили гласные Казанского уездного земского собрания на сессиях 1915 и 1916 годов<sup>3</sup>.

Помощь казны в финансировании начальной школы позволила Казанскому губернскому земству с начала 1910-х гг. направить свои средства на создание сети профессиональных учебных заведений. Особенностью новых учебно-ремесленных мастерских была современная материально-техническая база, включавшая паровые двигатели, станки, инструменты. Преподавателями на конкурсной основе назначались хорошо подготовленные специалисты, учащимся давались основы технологии, черчение и рисование. Создание этих дорогостоящих мастерских было бы невозможно без финансовой помощи Министерства торговли и промышленности, Главного управления землеустройства и земледелия, Министерства народного просвещения, которые взяли на себя 2/3 расходов по их строительству и оборудованию и 1/2 – по содержанию. В конце 1915 года Казанское губернское земство имело 9 новых учебных мастерских, в том числе 3 художественных и 6 ремесленных, а согласно утвержденному плану через 16 лет должно было стать 25 (11 – художественных и 14 ремесленных)<sup>4</sup>. Помимо этого уездные земства имели более скромные мастерские, пользуясь также поддержкой государства. Представители ведомств, субсидировавших учебно-профессиональные учреждения губернии, вошли в Центральный совет по мелкой промышленности и профессиональному образованию Казанского губернского земства.

<sup>1</sup> НАРТ. Ф. 119. Оп. 1. Д. 1091. Л. 250.

<sup>2</sup> Постановления Лаишевского уездного земского собрания, состоявшегося в заседаниях его 51-й очередной сессии с 9 по 12 ноября 1915 года. – Казань, 1916. – С. 38–39, 172–173.

<sup>3</sup> Постановления 51 очередного собрания Казанского уездного земства. 1915 год. – Казань, 1916. С. 11–12; Постановления 52 очередного и 56 чрезвычайного собраний Казанского уездного земства. 1916 год. – Казань, 1917. – С. 72.

<sup>4</sup> Постановления 51-го очередного Казанского губернского земского собрания 7–22 декабря 1915 года. – Казань, 1916. – С. 369 (Приложения).

Не меньшую роль сыграла государственная финансовая и административная поддержка нового направления земской деятельности – общественной агрономии. Впервые должность земского агронома появилась в Казанском губернском земстве в 1895 году, становление же агрономической организации произошло в период проведения Столыпинской аграрной реформы. За единоличную крестьянскую земельную собственность гласные неоднократно высказывались и раньше<sup>1</sup>. Казанское губернское земство 13 апреля 1906 года приняло план помощи крестьянам, получающим собственные участки и желающим переселиться на хутора, – посредством выдачи беспроцентных ссуд и безвозвратных пособий из земского страхового капитала на устройство колодцев и водоемов. Казанское уездное земство в июле 1908 г. приветствовало правительственный циркуляр, содержащий предложения произвести исследования единоличных хозяйств и наметить для них меры помощи. Телеграмма председателя Совета министров в сентябре 1909 г. на имя губернских и уездных предводителей дворянства с призывом поддержать крестьян-единоличников была обсуждена на всех земских собраниях губернии и встретила положительный отклик. Правительство заявляло о крайней желательности участия земств в организации помощи крестьянам-собственникам. На очередной сессии в январе 1910 года Казанская губернская земская управа предложила план действий, который после оживленной дискуссии был принят.

Главная его идея заключалась в признании безусловно земским делом оказания помощи всем крестьянам, как единоличникам, так и общинникам. «У земства не может быть пасынков» и «противопоставлениям здесь нет места», – характерные слова принадлежат председателю Казанского уездного земского собрания А.Н. Боратынскому<sup>2</sup>. Но поддержать более прогрессивный тип хозяйства земцы сочли необходимым, тем более что правительство обещало на это субсидии. По плану Казанского губернского земства крестьян, выходящих на хутора и отруба, предлагалось обеспечивать водой и подъездными путями, помощью в организации кустарных промыслов и сбыте изделий, предоставлении кредита, сельскохозяйственных знаний. В деле собственно агрономии земские деятели не видели необходимости каких-либо особых мероприятий для отрубников и хуторян. Предложение правительства о создании участковой агрономии как способа пристального наблюдения за новыми единоличными хозяйствами они признали отвечающим интересам всего населения.

Губернское собрание утвердило разделение функций между губернским и уездными земствами. «К обязанностям уездных земств должно быть отнесено создание участковой агрономической организации и устройство мероприятий показательного характера. Земству губернскому надлежит взять на себя заботу по устройству водоснабжения, дорожных сооружений, организации кредита и распространению различных профессиональных знаний»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 1864–1914. Доклад Казанской губернской земской управы 85 чрезвычайному Казанскому губернскому земскому собранию. С кратким очерком деятельности Казанского губернского земства со времени его возникновения. – Казань, 1914. – С. 17–18.

<sup>2</sup> НАРТ. Ф. 419. Оп. 1. Д. 673. Л. 105.

<sup>3</sup> Постановления Казанского губернского земского собрания 45 очередной сессии 8–29 января 1910 года. – Казань, 1910. – С. 204 (Приложения).



Департамент земледелия взял на себя 1/3 расходов по содержанию агрономических участков. В 1914 г. таковых в губернии насчитывалось 39. Кроме участковых агрономов крестьян в них обслуживали инструкторы садоводства, маслоделия, пчеловодства, сельскохозяйственные старосты, а всего уездный агрономический персонал составляли 95 человек. К этому надо добавить 13 губернских земских специалистов. Общее количество земского и правительственного агрономического персонала в 1914 г. составляло 123 человека, 18 из них было мобилизовано в армию<sup>1</sup>.

Практически невозможно указать хотя бы один вид земских сельскохозяйственных мероприятий в Казанской губернии, в котором бы не участвовало государство: создание опытных полей, показательных участков, плодовых питомников, организация сельскохозяйственных курсов и школ, поощрение травосеяния, луговодства, устройство прокатных станций земледельческого инвентаря, зерноочистительных обозов, создание сельскохозяйственных складов, демонстрация испытаний лучшей сельскохозяйственной техники, проведение выставок скота, закупка породистых производителей, устройство случных пунктов и др. В 1914 г. Департамент земледелия отпустил на оказание агрономической помощи хозяйствам единоличного владения Казанской губернии 85350 рублей, израсходовано же было 71510 рублей<sup>2</sup>. Кроме этого, земству выделялись субсидии из общего кредита Департамента земледелия. Правилom было выделение финансовой помощи в размерах не больших, чем местные ассигнования.

О соотношении земских и казенных средств на агрономические мероприятия свидетельствует смета Чистопольского уездного земства на 1912 г.: из общей суммы расходов по этой статье в 27968 руб. пособие от Департамента земледелия составляло 13450 руб.<sup>3</sup> В 1915 году содержание 7 агрономических участков уезда обошлось в 17690 руб., из которых 6660 руб. имело форму кредита Департамента земледелия на оказание агрономической помощи в районах землеустройства<sup>4</sup>. Правительство удовлетворяло далеко не все ходатайства уездных земств: так, 48-е очередное Свияжское земское собрание 1912 г. наметило агрономическую помощь населению в размере 9040 рублей, в том числе от земства 2020 рублей и от правительства – 7020 руб., но получило от последнего всего 3660 рублей (2660 рублей безвозвратного пособия и 1000 рублей ссуды)<sup>5</sup>.

Казанское губернское земство активно сотрудничало с правительством в области животноводства: в 1911–1912 гг. оно приняло 6-летнюю программу его улучшения, в соответствии с которой на совместные с Департаментом земледелия средства были закуплены лучшие образцы крупного рогатого скота и лошадей<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Бархатов И.С. Обзор агрономической помощи в районах землеустройства Казанской губернии, осуществленной на совместные средства правительства и земств губернии в 1914 году. – Казань, 1915. – С. 6, 16.

<sup>2</sup> Там же. – С. 50–51.

<sup>3</sup> Постановления чрезвычайного, 25 января 1914 года, Чистопольского уездного земского собрания, с относящимися к ним приложениями. – Казань, 1914. – С. 16.

<sup>4</sup> Постановления 50 очередного Чистопольского уездного земского собрания с 23 по 25 сентября 1914 года. – Чистополь, 1914. – С. 109.

<sup>5</sup> Отчет Свияжской уездной земской управы о действиях её за 1913 год. 50-му очередному Свияжскому уездному земскому собранию. – Казань, 1914. – С. 41.

<sup>6</sup> Постановления 48 очередного Казанского губернского земского собрания 1-19 декабря 1912 года. – Казань, 1913. – С. 459–470 (Приложения).

Особым направлением сотрудничества с государством стала заготовка провианта и фуража для армии с 1909 года. Земства Казанской губернии приступили к этому новому, трудоемкому и рискованному в финансовом отношении делу, имея целью оказание помощи сельским товаропроизводителям: закупка зерна в больших объемах позволяла удерживать от падения цены на хлебном рынке.

В области медицины и общественного призрения государство не оказывало земству сколько-нибудь существенной поддержки. Министерство внутренних дел лишь выделяло средства на сооружение тифозно-холерных барачков. По закону от 5 декабря 1912 года на содержание умалишенных стало отпускаться пособие в размере 1/3 земских ассигнований (55 690 руб. на 1914 год). По числу коек, занятых психическими больными, Казанская губерния находилась на втором месте в России<sup>1</sup>.

Общие размеры финансовой помощи земствам Казанской губернии с начала XX века до 1913 года частично отражает статистика. В 1901 году казенные пособия получали 3 уезда из 12 в размере, не превышающем 1100 рублей, что составляло не более 1% их бюджета<sup>2</sup>. Губернскому земству для производства оценки недвижимых имуществ с 1899 года ежегодно выделялось около 20 тыс. рублей. В 1913 год казенные субсидии получали все земства Казанской губернии, но обобщенные данные имеются не по всем из них<sup>3</sup>:

Козмодемьянское	78.9 тыс. руб.	22.5% бюджета
Мамадышское	51.2 тыс. руб.	20.7%
Свияжское	39.0 тыс. руб.	18.9%
Тетюшское	35.4 тыс. руб.	11.7%
Царевококшайское	41.8 тыс. руб.	15.2%
Цивильское	36.0 тыс. руб.	15.5%
Чебоксарское	1446 тыс. руб.	31.8%
Чистопольское	115.0 тыс. руб.	24.8%
Ядринское	65.1 тыс. руб.	22.9%
Губернское земство	113.2 тыс. руб.	8.7%

В Свияжском, Тетюшском, Царевококшайском и Цивильском уездах субсидии шли исключительно на начальное обучение, в остальных уездах преимущественно (75 и более процентов)<sup>4</sup>. Губернское земство направляло 55.8% пособий на мероприятия по развитию сельского хозяйства, 25.3% – на производство оценочных работ и 19% – на ремесленные учебные мастерские. По стране пособия составляли в 1912 году 13.6% общего земского бюджета (около 30 млн. руб.), в 1913 году – 16 % (около 40 млн. руб.)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. – Т. 4. – С. 90.

<sup>2</sup> Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1901 год. Разработано в Стат. отделении Департамента окладных сборов. – СПб., 1905. – С. 14–15.

<sup>3</sup> Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1913 г. Разработано в Стат. отделении Департамента окладных сборов. – Пг., 1915. – С. 26, 28. Подсчеты сделаны нами. – *И.С.*

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Земское дело. – 1913. – № 24. – С. 1637, 1639.

Это не решало острой финансовой проблемы земства. Увеличивать сборы на недвижимость (основную статью дохода) более чем на 3% в год запрещал закон о предельном земском обложении 1900 г., хотя земства были вынуждены постоянно его нарушать, расширяя масштабы деятельности. Гласные нередко высказывали предложения о путях и способах увеличения налоговой базы. 9 сентября 1910 г. во время посещения Казани председателем Совета министров П.А. Столыпиным депутация от губернского земства поставила перед ним этот вопрос и получила разрешение подать докладную записку, что и было осуществлено 23 октября того же года<sup>1</sup>. Текст её был отправлен всем губернским земствам, редакциям нескольких газет и журналов. В ней доказывалось, что «достигнув крайнего напряжения в обложении соответствующих имуществ, земство все же не в состоянии удовлетворять даже в небольших размерах самые насущные, не терпящие отлагательства, нужды населения». Некоторые предложения Казанского земства были частично удовлетворены в 1912 году: о компенсации части земских расходов на государственные нужды и общественное призрение, об организации Кассы городского и земского кредита (последняя, не увеличив источника земских доходов, дала возможность несколько облегчить долговое бремя путем перевода краткосрочных ссуд в долгосрочные).

Система государственных дотаций вызывала серьезное беспокойство земских гласных, четко выраженное председателем Казанской губернской управы Н.М. Мельниковым на очередной сессии в декабре 1912 г.: «Косвенное обложение составляет основу нашего государственного бюджета, и переданные земству мелкие налоги не устраивают его в финансовом отношении. Необходимость уступки в этой области признается, и такая уступка находит уже себе выражение в системе дотаций, субсидирования земств за счет источников государственных доходов. В последние годы эта система получила широкое применение, причем, например, Министерство земледелия и Министерство народного просвещения приходят на помощь земству весьма значительными средствами. Того же можно ожидать и от учреждаемого Министерства народного здоровья. Но эта система дотаций не соответствует тому, что требуется земствам. Она уничтожает заинтересованность земства в росте объектов обложения и вызывает совершенно особое, неправильное в основе, отношение к казенным пособиям в смысле более экономного их расходования. При всё большем и большем развитии система дотаций обещает лишить нас облика местного самоуправления, и это опасение приобретает особенный смысл, когда сумма дотаций превзойдет те суммы, которыми располагает само земство. Тогда у правительства, возможно, встанет вопрос не о развитии земских учреждений, а, может быть, о таком их изменении, чтобы они играли роль лишь вспомогательных его органов. С другой стороны, система дотаций лишает деятельность земских учреждений необходимой планомерности и устойчивости, ибо поступление субсидий на те или иные мероприятия всегда будет зависеть от усмотрения ведомств. Со всеми этими отрицательными сторонами дотаций нельзя не считаться, и приходится признать, что интересы земства требуют нового распределения источников обложения. Но объекты прямого

---

<sup>1</sup> НАРТ. Ф. 81. Оп. 5. Д. 33. Л. 5–6.

обложения весьма ограничены, и, очевидно, придется делиться источниками обложения косвенного»<sup>1</sup>.

С председателем управы было солидарно большинство гласных. А.Н. Боратынский констатировал опасность утраты земством влияния на местную жизнь, указав на растущее влияние правительства в сфере народного образования. «Необходимо издать закон, расширяющий права земского самоуправления». Собрание постановило: «Признать необходимой разработку вопроса о возможности перехода некоторых государственных налогов в распоряжение земства и изысканий новых объектов обложения, а также и порядка получения пособия от казны»<sup>2</sup>. Закон 1912 года гласных не удовлетворил<sup>3</sup>.

Первая мировая война не привела к отмене государственных субсидий, но сделала их поступление нерегулярным, а размеры совершенно недостаточными из-за роста цен на все виды товаров и услуг. В то же время взаимодействие земств с государством поднялось на новый – более высокий – уровень. Государственная власть уже не могла обходиться без участия местного самоуправления в решении насущных проблем помощи больным и раненым воинам, беженцам, семьям призванных в действующую армию, снабжения армии.

Таким образом, сотрудничество земств Казанской губернии с государством в течение последнего перед 1917 годом десятилетия значительно возросло. Далеко не все его направления и формы можно было осветить в рамках статьи. Не соответствует действительности довольно распространенное мнение о взаимоотношении этих двух разных по уровню и возможностям властей как сплошной конфронтации или полного подавления земства. Не было и грубого вмешательства центральной и губернской администрации в земскую деятельность. Финансирование ряда мероприятий, естественно, должно было сопровождаться их обоснованием и контролем за расходованием средств. Едва ли можно считать это излишним. Но остался нерешенным главный вопрос – о предоставлении большей самостоятельности земствам путем увеличения их собственной финансовой базы. Отсюда четко выраженная неудовлетворенность земских деятелей нашего края системой дотаций, угрожавших сути местного самоуправления.

Общий рост земских и казенных ассигнований по двум направлениям – народного образования и сельской экономики – соответствовал интересам удовлетворения образовательных нужд большинства населения и улучшения его экономического положения, но, разумеется, далеко не в полной мере. Особенно это касалось татарского населения.

Опыт взаимоотношений земств нашего края с государственной властью представляет несомненный интерес для современного Татарстана, в котором стоит задача превращения местного самоуправления в реальную, влиятельную силу, действующую строго в рамках закона, на основе собственной финансовой базы.

---

<sup>1</sup> Постановления 48 очередного Казанского губернского земского собрания 1–19 декабря 1912 года. – Казань, 1913, Постановления. – С. 108–109.

<sup>2</sup> Там же. – С. 111.

<sup>3</sup> Постановления 49 очередного Казанского губернского земского собрания 1–19 декабря 1913 года. – Казань, 1914. – С. 4.

**Summary**

*I.B. Sidorova. Zemstvos of the Kazan Province at the beginning of the 20th century: cooperation with the State Power.*

The article points to the growth of collaboration of the local self-government with the state (from 1906). The article singles out the main approaches of cooperation, first of all in the field of general and professional education, social agronomy. It also shows the growth of the state benefits into the budget of zemstvos and the attitude to them of the zemstvos' workers.

Поступила в редакцию  
15.09.06

---

**Сидорова Ирина Борисовна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры современной отечественной истории Казанского государственного университета.